

# Apertura Comercial y Estrategia de Desarrollo

José Antonio Alonso, Carlos Garcimartín  
PP 02/05

## **Resumen**

El presente trabajo analiza el papel que la apertura comercial tiene en los procesos de desarrollo. Se discuten los aspectos estáticos y dinámicos de la apertura comercial y se toma en consideración las respuestas públicas a los fallos de mercado relacionados con los procesos de industrialización. Finalmente, se estudia la relación existente entre la apertura y la calidad institucional y los márgenes que los procesos de negociación en la OMC permiten a los países en desarrollo para definir sus estrategias de industrialización

## **Palabras clave**

Crecimiento económico, política de desarrollo, apertura comercial, instituciones, OMC.

## **Abstract**

This paper analyses the role of trade opening on developing processes. It discusses static and dynamic aspects of the trade opening taking into account the public response to market failures related to industrialization processes. Finally, it studies the existing relationship between the opening, the institutional quality and the negotiation processes margins that allow developing countries to define their industrialization strategies.

## **Key words**

Economic growth, development policy, trade openness, institutions, WTO.

---

José Antonio Alonso es catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Complutense y director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI); y Carlos Garcimartín es profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Rey Juan Carlos e investigador en el ICEI.

El ICEI no comparte necesariamente las opiniones expresadas en este trabajo, que son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

# Índice

1.	Introducción .....	7
2.	Liberalización comercial y asignación productiva .....	7
3.	Apertura y crecimiento .....	9
4.	Apertura e industrialización .....	11
5.	Intervención y fallos de mercado .....	12
6.	El papel de las instituciones .....	13
7.	La OMC y los países en desarrollo .....	16
8.	Consideraciones finales .....	19
	Referencias bibliográficas .....	23

## 1. Introducción

La opinión económica actual ha puesto especial atención en las ventajas que proporciona el comercio como instrumento de progreso. El comercio permite que el país se especialice en aquello en lo que comparativamente es más eficiente (estática comparada), mejorando el bienestar agregado de la sociedad; y, aunque con menor unanimidad, se supone que alienta el progreso de la productividad, permitiendo superiores ritmos de crecimiento a los países afectados (efectos dinámicos). Aunque el respaldo empírico de esta última proposición está sujeto a debate, constituye una de las posiciones doctrinales que mayor eco ha obtenido en el ámbito de la política económica reciente, hasta convertirse en una de las recomendaciones básicas de toda reforma en los países en desarrollo. En sus versiones más extremas, la apertura comercial se convierte en una especie de exorcismo por el que necesariamente debe pasar todo país que quiera alcanzar el desarrollo.

Ahora bien, la experiencia internacional revela que el desarrollo no es una consecuencia ni espontánea ni inmediata de la apertura internacional. Con frecuencia, la apertura comercial, cuando se realiza de forma abrupta y sin política de acompañamiento alguno, aparece seguida de un proceso de destrucción neta de capacidades productivas nacionales, con consecuencias indeseables en términos económicos y sociales, al menos en el corto plazo. Al tiempo, no toda especialización, por más asentada que esté en ventajas comparadas, permite al país dotarse de una dinámica de expansión similar. Basar la especialización en ventajas comerciales escasamente dinámicas o altamente vulnerables constituye un riesgo para las posibilidades de crecimiento. Una y otra razón apuntan a la conveniencia de recurrir a las posibilidades que brinda la política industrial y tecnológica como vía para modelar la especialización internacional del país. Dicho de otro modo, la integración internacional puede constituir un objetivo deseable, pero no sustituye la necesidad de mantener una política deliberada de promoción de las capacidades productivas y tecnológicas nacionales. La experiencia de ciertos países exitosos tanto en su proyección internacional como en la rápida alteración de su oferta exportable apunta hacia la eficacia de una política estratégica en estos ámbitos. No obstante, la eficacia de esa política

depende en gran medida de la calidad de las instituciones existentes y de las posibilidades que brinda el entorno. El primero de los aspectos señalados obliga a considerar el papel crucial que las condiciones de gobernabilidad y el marco normativo tienen en las condiciones de desarrollo de un país; el segundo, a las limitaciones que el nuevo entorno normativo internacional en materia de comercio impone en el marco de la OMC. Al análisis de todos estos aspectos se dedica el presente trabajo.

## 2. Liberalización comercial y asignación productiva

En sentido estricto, cabe entender la liberalización comercial como aquel proceso que tiende a aminorar el efecto de discriminación que la política comercial genera entre los mercados nacional y exterior. A partir de esta definición es fácil prever los efectos que la teoría económica atribuye, desde una perspectiva estática, a este proceso: se producirá una reasignación de factores productivos del país, provocándose un desplazamiento desde el sector sustitutivo de la importación (en el que el país no es comparativamente eficiente) hacia el sector de bienes exportables (donde el país tiene ventaja comparativa); al tiempo que, al poder acceder a las producciones internacionalmente más eficientes, se incrementan las posibilidades de gasto de los consumidores (efecto renta) y al alterarse los precios relativos, cambia la estructura de los bienes consumidos (efecto sustitución). Ambos efectos, renta y sustitución, supondrán un mayor bienestar, tanto a nivel mundial como en cada uno de los países participantes en el mercado global. Y unido a todo ello se producirá un cambio en la retribución de los factores productivos, encareciéndose aquél que se utiliza intensamente en el bien en que el país tiende a especializarse<sup>1</sup>.

Acorde con lo señalado, la apertura al comercio altera tanto el peso relativo de los sectores de una economía como la distribución factorial de la renta del país. Genera, por tanto potenciales ganadores y eventuales perdedores, siendo probable que estos últimos ofrezcan resis-

---

<sup>1</sup> No es irrelevante señalar que para llegar a estos resultados es preciso asumir los supuestos simplificadores propios de la competencia perfecta.

tencias al proceso de cambio, afectando las condiciones de gobernabilidad de la reforma. Desde un punto de vista de estática comparada la liberalización comercial comporta beneficios agregados, pero desde una perspectiva más amplia no es irrelevante la senda que siga el proceso de ajuste. Si, por ejemplo, existen rigideces en los mercados de factores, que dificulten la reasignación, pudiera suceder que la destrucción de capacidades domésticas en el sector sustitutivo de importaciones, como consecuencia del desmantelamiento de la protección, sea superior a las posibilidades de creación de nuevas capacidades productivas en el sector de bienes exportables, dando origen a un problema de desindustrialización y de desempleo. En ese caso, al menos durante un tiempo, podría suceder que el bienestar agregado no crezca, agravando los costes del ajuste. Esta posibilidad, lejos de ser una mera especulación teórica, está avalada por diversas experiencias nacionales de apertura abrupta, como sería el caso de Chile en la segunda mitad de los años setenta, el de Bolivia a mediados de los años ochenta, tras el primer ajuste estructural, o el de algunos de los antiguos países de economía planificada, en la pasada década.

En el caso de los países en desarrollo (PED) es más probable que se presenten este tipo de dificultades. Al menos por dos razones: en primer lugar, porque son mayores las rigideces que existen en los mercados y es menor la capacidad de respuesta de la oferta a modificaciones en los precios; y, en segundo lugar, por el carácter preferentemente interindustrial (más que intraindustrial) de la especialización que caracteriza a estos países, lo que aumenta los costes del ajuste.

Pero, además, el proceso de apertura podría no comportar beneficio a largo plazo si existen factores específicos o por alguna razón la oferta (o demanda) del bien exportable fuese limitada. En ese caso, la reducción de la producción del bien importable no estaría acompañada por un aumento de la producción del bien exportable y el bienestar total del país podría disminuir. La diferencia con el caso precedente es que, en este caso, es necesario acompañar la apertura con un desplazamiento de la producción hacia nuevas actividades, y no con un simple aumento de las existentes, lo que es más complejo y requiere más tiempo. Este tipo de problemas es más fácil que se produzca en especializaciones basadas en materias primas, donde existen limitaciones de oferta (y en al-

gún caso de demanda) para el aumento de la producción y del valor añadido.

En resumen, la apertura conduce a beneficios agregados derivados de la reasignación productiva que motiva, pero también puede comportar importantes costes en el proceso de transición hacia el nuevo equilibrio, especialmente cuando el proceso de apertura es abrupto y existe importantes rigideces en los mercados de bienes y de factores en la economía. Acaso en el largo plazo ese problema se corrija, pero en el corto y medio plazo la economía debe soportar elevados costes asociados al proceso de apertura. Si estos costes suceden en un entorno institucional frágil, pueden generar severas resistencias sociales frente a la apertura, afectando a las condiciones de gobernabilidad de las reformas. En un análisis de estática comparada todo ello es irrelevante, pero para una economía real la senda de transición puede ser crucial.

Ante todo ello, la pregunta que surge es si puede condicionarse el proceso de liberalización, de modo que se reduzca al máximo los costes de ajuste, potenciando al tiempo las ventajas de la liberalización comercial. Tres recomendaciones surgen al respecto. En primer lugar, la conveniencia de otorgar a los procesos de liberalización una cierta gradualidad temporal. De hecho, las experiencias más exitosas en este sentido, como la española o las más recientes de China o Vietnam, parecen confirmar esta hipótesis. En segundo lugar, puede ser conveniente acompañar la apertura comercial con una política activa destinada a potenciar capacidades productivas en los sectores de bienes exportables. Se trata, por tanto, de compatibilizar la apertura comercial con una activa política industrial, que fomente el despliegue de capacidades productivas en los sectores de bienes exportables. También en este caso los ejemplos son numerosos, como Corea, Taiwán o la propia España. En tercer lugar, cabría la posibilidad de recurrir a una política activa de atracción de capital extranjero para fortalecer la creación de capacidades competitivas en el país. De hecho, con mayor o menor peso, la atracción de capital extranjero formó parte de las experiencias de apertura e integración internacional de alguno de los casos nacionales considerados más exitosos.

Sin embargo, ninguna de estas opciones está libre de objeciones. Así, una secuencia temporal prolongada para la liberalización comercial puede alimentar la formación de grupos de in-

terés que presionen al gobierno para paralizar (o revertir) las reformas. Este problema también puede ocurrir en la segunda de las opciones, en la medida en que el estímulo de las capacidades exportadoras se conciba no como medidas temporales, sino como parte de un marco estable de protección del mercado doméstico. Por último, apelar al capital extranjero puede presentar el riesgo de una cierta dualización de la vida económica, segregando un sector internacionalizado, altamente competitivo, frente a otro de carácter nacional, más volcado hacia el mercado doméstico. Todo ello, lejos de sugerir la existencia de una secuencia óptima del proceso de integración internacional, avala dos posiciones que se van a defender a lo largo de este trabajo: en primer lugar, la necesidad de entender el proceso de apertura como un componente deseable de una estrategia de desarrollo, pero no como el sustituto de dicha estrategia; en segundo lugar, la conveniencia de entender la apertura como un proceso gobernado, que requiere, por tanto, de instituciones de calidad para gestionar el cambio y negociar socialmente sus costes

### 3. Apertura y crecimiento

Además de los cambios en el ámbito asignativo, a la apertura comercial se le atribuye la posibilidad de constituirse en motor del crecimiento económico. El éxito alcanzado por algunas economías del sudeste asiático sirvió para que una parte de la opinión económica diese por supuesta la existencia de una relación positiva obligada entre apertura comercial y crecimiento económico. En el entorno del doctrinarismo económico propio de los años ochenta este supuesto fácilmente se transformó en una recomendación universal, que pasó a integrarse en el recetario al uso de los organismos internacionales.

Los fundamentos teóricos de semejante relación aluden a factores que son objeto de debate, ya que mientras las ganancias estáticas son fáciles de fundamentar, no ocurre lo mismo con las ganancias dinámicas. Entre las razones que se aportan para semejantes cambios figuran aquellas que relacionan la liberalización comercial con: a) un más pleno desarrollo de las economías de escala, al operar la empresa en mercados más amplios; b) un proceso más activo de mejora tecnológica, en virtud de los procesos de difusión de las innovaciones, de

acceso a tecnologías productivas más eficaces y del recurso más holgado a la importación de bienes de equipo; y c) una mejora en la gestión y una reducción de la ineficiencia  $X$ , al incrementarse el nivel de competencia en los mercados. No resulta fácil, sin embargo, integrar estas explicaciones en la modelización más tradicional del crecimiento, derivada de Solow (1956).

No obstante, la nueva teoría del crecimiento endógeno aportó argumentos adicionales para fundamentar la relación entre apertura y crecimiento al considerar el papel que el comercio tiene en los procesos de innovación tecnológica, de aprovechamiento de las economías de escala y de potenciación de las externalidades. En este ámbito se mueven los planteamientos de Grossman y Helpman (1991), Rivera-Batiz y Romer (1991), o Krugman (1990). Son varias las vías de argumentación posible. Por una parte, el comercio activa el esfuerzo tecnológico, a través de la generación y el acceso a nuevos productos de consumo o a nuevos bienes intermedios y de capital, permitiendo una creciente especialización productiva. En segundo lugar, la innovación depende en gran medida del curso de las innovaciones pasadas, de modo que la apertura al comercio permite a los países ampliar su acceso al stock de conocimiento disponible, beneficiándose de las externalidades y de los efectos de derrame tecnológicos. Y, en fin, la apertura, al ampliar los mercados, amplifica las ganancias de monopolio de los innovadores, fortaleciendo el proceso de avance tecnológico y de crecimiento. En principio, por tanto, se supone que existe una relación directa apertura y crecimiento.

No faltan, sin embargo, dentro de esta misma tradición propuestas teóricas que argumentan una relación de signo inverso. En concreto, Redding (1999) presenta un modelo en el que la ventaja comparativa se hace endógena, de modo que el esfuerzo tecnológico condiciona el perfil de la ventaja comparativa y éste, a su vez, determina las posibilidades del progreso tecnológico futuro. La apertura al comercio garantiza que la economía se especialice de acuerdo con sus ventajas comparativas estáticas, pero no necesariamente que éstas coincidan con aquellos sectores de mayor potencial de crecimiento de la productividad a los que la economía podría acceder. Así pues, una protección selectiva podría incrementar el bienestar y el cambio técnico, siempre que el gobierno supiese identificar de forma adecuada los sectores en cuestión. Este mismo supuesto es

admitido por Grossman y Helpman (1991), al estudiar la integración de dos economías con dos sectores de ritmos de crecimientos distintos.

Los trabajos empíricos confirman la indeterminación en que se mueve la relación estudiada. Es cierto que existe una amplia colección de estudios que sugieren una asociación positiva entre comercio exterior y crecimiento económico, pero semejante asociación no está libre de crítica. Entre los estudios que confirman el impacto positivo del comercio sobre el crecimiento se encuentran los de Dollar (1992), Edwards (1998), Barro y Sala-i-Martin (1995), Sachs y Warner (1995) o Greenaway et al (1998), entre otros. En la mayor parte de los casos se realizan análisis cross-country en los que se detecta que la presencia de barreras al comercio afectan negativamente a las tasas de crecimiento de los países. En los casos de Ben-David (1993) y Sachs y Warner (1995) las conclusiones van más allá, al sugerir que la apertura comercial alimenta un proceso de convergencia no condicional entre los países. Frankel y Romer (1999), utilizando variables de tipo geográfico, confirman el papel del comercio en la dinámica de crecimiento de los países. Esta misma relación entre comercio y crecimiento es constatada por Vamvakidis (1999) y Harrison (1996) a través de un análisis de datos de panel. Por último, en un trabajo reciente Dollar y Kray (2001) vincula la relación temporal (más que transversal) entre volumen de comercio y crecimiento. Sus resultados apuntan a la existencia de una relación significativa entre ambas variables, si bien cuando se incorporan como endógenas otras variables de política económica, los resultados no son tan definidos.

Y es que, en efecto, los resultados en este ámbito parecen estar altamente condicionados por el modo de medir la apertura comercial, por los procedimientos de estimación seguidos y por las especificaciones adoptadas. El primero de los aspectos es señalado, entre otros, por Harrison (1996), que evidencia que no todas las medidas de apertura comercial –y se recurre a varias– resultan significativas en la explicación del crecimiento; el segundo, por Srinivasan y Bhagwati (2001), que critican los análisis cross-country como forma de determinar la relación estudiada; y al análisis del tercero se dedica el influyente trabajo de Rodríguez y Rodrik (1999). En concreto, estos autores someten a prueba la robustez de los traba-

jos de Dollar (1992), Sachs y Warner (1995), Ben-David (1993), Edwards (1998) y Frankel y Romer (1999), concluyendo que existen importantes limitaciones bien sea por las medidas de apertura a las que se recurre, bien por no establecer la adecuada especificación de la función de crecimiento. Su conclusión es más bien escéptica acerca de la existencia de una relación probada entre apertura y crecimiento: es más, consideran que la afanosa búsqueda de esa relación resulta una pretensión “fútil”.

El planteamiento de Rodríguez y Rodrik (1999) tiene un antecedente notable en el trabajo de Levine y Renelt (1992), quienes habían señalado el reducido número de variables que resultaban robustas en la explicación del crecimiento, sin que entre ellas estuviese la apertura al comercio internacional. De hecho, sugieren que el efecto del comercio se manifiesta a través de la vía indirecta de la inversión. Sala-i-Martin (1997), haciendo una nueva prueba de niveles de confianza de los parámetros en una función de explicación del crecimiento, encuentra que sólo la medida de apertura sugerida por Sachs y Warner, de entre todas las probadas, resulta significativa. Y, en fin, en un trabajo reciente Vamvakidis (2002) trató de someter la relación estudiada a un escrutinio histórico, con datos de diversos subperiodos entre 1870 y 1990. Sus resultados apuntan a que “si hay una correlación positiva entre comercio y crecimiento, es sólo cierto en décadas recientes” (Vamvakidis 2002: 73).

Recientemente, Noguer y Siscart (2003) repitieron el análisis de Frenkel y Romer (1999), pero ampliando la base de datos y mejorando la construcción de instrumentos a partir de variables geográficas. Sus resultados apuntan, con cierta consistencia, a que una subida del 1% en el peso que el comercio tiene en el PIB aparece asociado a un incremento del 1% de la renta per capita del país. No obstante, como los propios autores reconocen, “aunque el efecto directo de cerrar las economías parece ser negativo, las restricciones comerciales no sólo afectan al volumen de comercio, sino también a la composición de los flujos. Por lo que el efecto neto podría ser positivo. Por tanto, nuestro estudio no puede responder a la (interesante e importante) cuestión de si la liberalización comercial eleva la renta” (Noguer y Siscart, 2003: 16).

Por supuesto, estos resultados no animan -ni a los más críticos- a considerar que lo contrario sea cierto: es decir, que la protección constitu-

ya un mecanismo solvente de promoción del crecimiento. Existen pruebas sobradas de que la protección, sostenida en el largo plazo, penaliza las posibilidades dinámicas de una economía. Más bien lo que se sugiere es que la apertura al comercio, por sí misma, es dudoso que acelere el proceso de crecimiento de una economía, salvo que vaya acompañada e interactúe con otro tipo de políticas. Es una política más que debe integrarse en una estrategia de desarrollo de mayor alcance; una estrategia que, en algún caso, puede incorporar elementos de signo contrario a los que caracterizan al esfuerzo liberalizador. En un reciente trabajo donde Baldwin (2003: 29) pasa revista a la relación aquí considerada se incorpora similar apreciación: “la evidencia de que una política generalmente favorable a la apertura es preferible para el crecimiento a largo plazo que una política volcada sobre el mercado interior no debería ser interpretada, sin embargo, en el sentido de implicar que cierta intervención gubernamental, tal como un subsidio selectivo a la producción o el control sobre los movimientos de capital a corto plazo, no sea apropiada para ciertas etapas de desarrollo”.

## 4. Apertura e industrialización

Apuntar lo señalado en los párrafos precedentes debiera resultar absolutamente innecesario. La experiencia histórica revela que entre los casos de éxito en términos de desarrollo dominan aquellos países que supieron combinar una estrategia de apertura internacional con el mantenimiento de una activa política industrial, en la que no faltaban elementos selectivos de protección.

Al fin, considerado de una forma un tanto genérica, habría tres grandes vías (no enteramente alternativas) entre las que una economía en desarrollo puede optar como estrategia de crecimiento e industrialización en un mundo crecientemente abierto. En primer lugar, puede liberalizar plenamente su economía, a la espera de que el mercado internacional genere los estímulos adecuados para alimentar el proceso inversor; en segundo lugar, puede desplegar una política de atracción de capital extranjero, rentabilizando los atractivos que el mercado doméstico tiene como punto de destino de la inversión internacional; y, en tercer lugar, puede tratar de hacer descansar el proceso trans-

formador sobre las capacidades productivas domésticas, estimulando el proceso de creación de ventajas competitivas de la industria nacional.

Pues bien, lo cierto es que hay muy pocos casos que puedan ejemplificar la eficacia de la primera de las vías citadas. La política de retirada del Estado, estabilización interna y apertura externa (los componentes básicos de la interpretación más simple del Consenso de Washington) no parece otorgar garantía alguna de éxito como vía de promoción del desarrollo, aun cuando alguno de sus componentes puedan ser objetivos deseables para una economía. Cuando Amsden hace un repaso de las economías que se desarrollaron a partir de esa receta simple, apenas si encontró los ejemplos de Suiza y de Hong Kong: demasiados pocos casos como para fundamentar una estrategia solvente.

En la segunda de las vías citadas se trata de suplir con capital foráneo las insuficiencias del capital nacional y, para ello, se intenta atraer inversión extranjera directa mediante la creación de un entorno adecuado en materia de infraestructuras, capital humano e instituciones. Adicionalmente, en los casos en los que más se avanzó en esta vía, el propósito de mejorar el atractivo del país como punto de localización del capital extranjero se estimuló a través de políticas activas de apoyo, como ayudas directas o exenciones impositivas.

No obstante, no siempre esta estrategia ha dado los resultados esperados, bien porque la inversión no ha acudido al país en la medida en que se requería o bien porque la inversión no ha tenido los efectos deseados sobre el conjunto de la economía. De hecho, diversos factores conspiran contra la eficacia de esta vía. En primer lugar, porque es limitada la inversión que fluye hacia los países en desarrollo (especialmente para los más pobres): los flujos son poco estables y están altamente concentrados en un número reducido de países. De tal modo que para buena parte del mundo en desarrollo esta estrategia se convierte en poco plausible en términos prácticos. En segundo lugar, porque mientras la transferencia de beneficios a los PD puede ser elevada, la conexión entre el capital extranjero y el aparato productivo doméstico del país donde se instala es más bien baja. Especialmente limitada es la capacidad que los países en desarrollo tienen para derivar del capital extranjero externalidades en aquellos ámbitos (como la tecnología) que resultan



más centrales para la promoción de la industria nacional. Y, en tercer lugar, porque la competencia por atraer inversión extranjera ha movido a los países a una pugna en el ámbito de los incentivos fiscales, lo que ha terminado por generar un entorno de exenciones con perjuicio para la capacidad recaudatoria del Estado.

Pese a sus inconvenientes, se trata de una estrategia viable, que algunos países, como Hong Kong, Malasia, Irlanda o China han seguido con aceptables resultados. Especialmente en aquellos casos en que se ha desplegado una política selectiva, tratando de atraer determinadas industrias y fomentando los efectos positivos sobre la industria nacional. Pero, conviene señalar que, pese a lo que en ocasiones se proclama, son pocos los países de éxito en los que el capital extranjero ha asumido el protagonismo del esfuerzo inversor. Si nos referimos al caso asiático, que es el que se suele adoptar como referencia, sólo en los casos de Hong Kong, Malasia y Singapur la inversión extranjera ha llegado a suponer más del 15% del total de la Formación Bruta de Capital del país en los últimos treinta años (1971-99) (Chang, 2003).

En la mayor parte de los casos, sin embargo, los modelos exitosos (España está entre ellos) han sabido combinar la apertura progresiva a los mercados internacionales con el despliegue de una política activa de apoyo a la promoción de las capacidades productivas y comerciales domésticas. Una política que incluye tanto acciones genéricas de carácter transversal, como el apoyo al desarrollo de las infraestructuras o a la formación de capital humano, con acciones más específicas orientadas a la promoción de la competitividad y al esfuerzo internacional de las empresas. Este tipo de estrategia no ha tenido una buena prensa en las últimas décadas por diversas razones: i) en primer lugar, debido a la excesiva confianza en la capacidad auto-regulatoria de los mercados que deriva del Consenso de Washington; ii) en segundo lugar, por las dudas que suscita la capacidad de los gobiernos para acertar en la selección de aquellas industrias con capacidad de éxito en los mercados internacionales; y, iii) por el miedo a que la intervención reguladora alimente estrategias improductivas de búsqueda de rentas. Son todos problemas ciertos, que probablemente condicionen la eficacia de la intervención al clima institucional y competitivo vigente en la economía, un tema sobre el que se volverá más adelante. En todo caso, conviene subrayar que es rasgo común a la mayor parte

de los casos exitosos el haber recurrido, a través de procedimientos diversos, a un cierto activismo público en apoyo de las capacidades productivas domésticas.

## 5. Intervención y fallos de mercado

En el pasado, la intervención pública en apoyo de la producción nacional encontraba su fundamento en el argumento de la industria naciente, de larga tradición en el pensamiento económico. A ese argumento se acogió no sólo el proteccionismo del siglo XIX, sino también la estrategia de sustitución de importaciones dominante en buena parte del mundo en desarrollo entre las décadas de los cincuenta y los setenta. Lo cierto, sin embargo, es que el argumento de la industria naciente, por sí mismo, no justifica intervención alguna: si los mercados de capital funcionasen correctamente siempre podría encontrarse el modo de financiar la inversión requerida para que la empresa accediese al tamaño mínimo eficiente. De hecho, en un estudio muy clarificador, Baldwin (1969) desmontó buena de los argumentos y circunstancias que justificarían el recurso a la protección apelando al argumento de la industria naciente. El problema es que no hay uno, sino una pluralidad de fallos de mercado, que afectan al proceso de industrialización y que requieren de diversas formas de intervención y de regulación pública.

En esencia, se cuestiona el carácter notablemente restrictivo sobre los que descansa el equilibrio competitivo. En el mundo real son numerosos los fallos que hacen que el mercado no pueda operar con la eficiencia que la teoría presupone. En esas circunstancias, la intervención estatal encaminada a la corrección de dichos fallos podría estar plenamente justificada. Entre los fallos de mercado más relevantes se encuentran los relacionados con la existencia de bienes públicos, las externalidades, la información incompleta y asimétrica, los problemas de coordinación y de complementariedades. Estos problemas son generales al conjunto de las economías, pero tienen más incidencia, si cabe, en el caso de los países en desarrollo.

La existencia de estos fallos de mercado haría, por tanto, necesaria la presencia de una política industrial activa encaminada a su corrección. Así, por ejemplo, es imprescindible una

política educativa y tecnológica activa por parte del Estado, pues el mercado no garantiza resultados óptimos en este terreno. Algo similar sucede en el campo de las infraestructuras, donde es crucial el compromiso público. Las imperfecciones en los mercados de capital harían necesaria la creación de instituciones financieras especializadas que irían más allá del enfoque tradicional de proveedores de crédito, como señala Stiglitz. Por otro lado, esas mismas imperfecciones pueden hacer deseable la creación de una cantidad moderada de beneficios extraordinarios para los bancos existentes con el fin de generar incentivos para la vigilancia sobre los prestatarios y para aumentar los depósitos, como señalan Hellman, Morduck, y Stiglitz (1997). Asimismo, la presencia conjunta de economías de escala y conexiones interindustriales puede hacer que haya una inversión subóptima en actividades no tradicionales, de manera que el Estado podría actuar como coordinador para estimular la inversión en actividades socialmente rentables, como indica Rodrik (1995). En definitiva, la presencia de fallos de mercado justificaría una estrategia activa de política industrial en el proceso de desarrollo, debiendo ser, además, una estrategia dinámica y flexible.

Este tipo de estrategia no supone necesariamente la intervención pública directa ni afecta en todos los casos a ámbitos relacionados con la apertura comercial. Pero, incluso en aquellos casos que no tiene directo contenido comercial, pueden afectar a la dinámica de conquista de mercados internacionales. Es el caso, por ejemplo, de las externalidades tecnológicas, que han motivado una estrategia orientada a la colaboración empresarial como vía para la adquisición de ventajas competitivas. Parte del éxito internacional de las comunidades industriales de Japón o Italia se explica por el desarrollo de relaciones empresariales encaminadas a expandir el conocimiento informal y a la obtención de una reputación local que genere ventaja competitiva.

En suma, no faltan casos de desarrollo exitosos en los que un cierto activismo estatal ha sido fundamental en el despliegue de capacidades productivas y competitivas del país. La presencia de fallos de mercado podría justificar esa respuesta pública. Ahora bien, el hecho de que exista un fallo de mercado no garantiza que la intervención correctora mejore la situación. Para que esto suceda es necesario: a) identificar adecuadamente el fallo de mercado y sus causas; b) definir adecuadamente el tipo de in-

tervención que corrige el fallo del mercado; y c) analizar cuidadosamente no sólo los beneficios que cabe derivar de la intervención correctora, sino también sus posibles costes. Sólo tras resolver esos tres aspectos se estará en condiciones de diseñar una intervención que mejore los niveles de eficacia y bienestar agregados. Para lo que es necesario disponer no sólo de información adecuada, sino también de instituciones de calidad que gobiernen el proceso, estableciendo el marco normativo y de estímulos adecuados. Al fin, como señalan Hausmann y Rodrik (2002), la superioridad de las políticas aplicadas en el sudeste asiático frente a aquellas utilizadas en Latinoamérica se basa en la capacidad para haber sabido combinar incentivos y disciplina empresarial.

## 6. El papel de las instituciones

De lo dicho anteriormente se deriva el papel crucial que la calidad institucional tiene para toda estrategia de desarrollo. Aunque existen muchas formas de entender las instituciones, cabría aludir a ellas, de una manera genérica, como el “conjunto de reglas de comportamiento emanadas de la sociedad y que gobiernan y dan forma a las interacciones del ser humano, en parte porque ayudan a formar expectativas acerca de lo que los demás desean hacer” (Lin y Nugent, 1995: 2306-07). Algunas instituciones tratan de penalizar, otras de propiciar determinados comportamientos: en su conjunto conforman un entramado de incentivos y penalizaciones que condicionan la respuesta de los agentes y propician la acción colectiva. Ya tengan una naturaleza formal (leyes o contratos, por ejemplo) o informal (normas y costumbres), las instituciones ayudan a limitar los grados de incertidumbre con que operan los agentes, reduciendo los costes de transacción que rigen en la sociedad.

Ahora bien, nada garantiza que las instituciones efectivamente existentes en un momento dado ofrezcan las respuestas eficientes requeridas, en el sentido de que promuevan aquellos comportamientos que se consideran socialmente deseables. De hecho, puede suceder que un país carezca de las instituciones necesarias para promover determinados cambios o que las existentes se asienten sobre un diseño inadecuado de los incentivos (Chang y Evans, 2000; Aoki, 2001). Para promover el desarrollo, sin embargo, es clave disponer de aquellas

instituciones requeridas para alinear los incentivos económicos con los beneficios y costes sociales del proceso de cambio.

Es difícil identificar el conjunto de instituciones económicas necesarias para promover el crecimiento económico. Rodrik (1999) alude a cinco tipos de instituciones cruciales para el adecuado comportamiento de los mercados. Se trata de las alusivas a: i) los *derechos de propiedad*, que determinan la capacidad de control sobre los rendimientos del esfuerzo inversor; ii) los *mecanismos de regulación*, para afrontar los fallos de mercados; iii) las *instituciones fiscales y monetarias*, para promover la estabilidad en el comportamiento dinámico de la economía; iv) las instituciones para el *aseguramiento social*, al objeto de aminorar los niveles de riesgo con que operan los agentes sociales; y v) las instituciones para la *gestión del conflicto*, que traten de propiciar la cooperación y complementariedad entre los agentes sociales.

Aunque no de forma conclusiva, los estudios empíricos tienden a demostrar la relación existente entre la calidad de las instituciones y la dinámica de crecimiento de los países. A esa conclusión llegan tanto los estudios de tipo histórico, que aluden al papel de las instituciones en el estilo de desarrollo económico y social de los países (Sokoloff y Egerman, 2000, o Acemoglu, Johnson y Robinson, 2000) como los trabajos cross-country, que parten de amplias muestras de países (Knack y Keefer, 1995, Mauro, 1995, o Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999). Las limitaciones en la información empírica relevante y en la identificación del sentido de la causalidad dificultan la obtención de resultados más concluyentes, si bien la impresión genérica apunta a la relevancia que los factores institucionales tienen en las posibilidades de desarrollo de un país.

Desde esta perspectiva, conviene preguntarse por la relación existente entre apertura económica y calidad de las instituciones: ¿promueve la apertura instituciones de mayor calidad?; y, a la inversa, ¿la apertura económica requiere de instituciones de mayor calidad para ser exitosa?

La primera de las relaciones señalada resulta relativamente intuitiva: la apertura internacional impone una mayor disciplina al comportamiento de las instituciones, establece un marco de mayor competencia, reduciendo las actividades de búsqueda de rentas, incrementa el ni-

vel de complejidad y riesgo de las respuestas colectivas, favoreciendo el desarrollo institucional, y propicia el aprendizaje y la innovación en el proceso de cambio institucional (World Bank, 2002). Estas previsiones fueron confirmadas, entre otros, por Islam y Montenegro (2001) y Wei (2000), que revelan que la apertura al comercio es un determinante significativo de la calidad de las instituciones.

Pero de forma similar cabe admitir la relación de sentido inverso: la mayor calidad de las instituciones facilita el proceso de apertura económica. En primer lugar, porque un marco institucional adecuado reduce los costes de transacción, las actividades de corrupción y de búsqueda de rentas y los niveles de riesgo e incertidumbre con que operan los agentes económicos (Anderson y Marcouiller, 1999). Estos mismos factores pueden incrementar el atractivo del país para los agentes inversores extranjeros, facilitando la apertura de la cuenta de capital (Arteta, Eichengreen y Wyplosz, 2001). Pero, además, la existencia de un marco institucional adecuado facilita la gobernabilidad del proceso de apertura, reduciendo los niveles de conflicto social que todo cambio suscita, a través de la coordinación y compensación de los agentes sociales.

En todo caso, aun cuando exista esta doble relación, no cabe suponer que la apertura económica garantice, de forma espontánea, la calidad de las instituciones. Existen demasiados casos en los que la apertura apareció asociada a una secuencia de deterioro institucional como para suponer que la relación entre ambos procesos (apertura y calidad institucional) sea obligada. Pese a los esfuerzos de estabilización y apertura acometidos por los países de América Latina desde la segunda mitad de los años ochenta, lo cierto es que buena parte del mapa de la región se encuentra enfrentado a una crisis recurrente de desconfianza y falta de legitimidad de las instituciones: Argentina, Bolivia, Ecuador o Venezuela, con matices diferentes, son recientes ejemplos de cuanto se señala. Un problema que se extiende al caso de África Subsahariana, donde abundan los casos de deterioro económico e institucional acompañando a los esfuerzos de estabilización y apertura alentada por los planes de ajuste estructural. En suma, más que suponer su obligada relación, debiera trabajarse por conseguir avanzar en ambos procesos de forma simultánea: gestión de la apertura, en un caso, de desarrollo institucional, en el otro.

Ahora bien, ¿sobre qué tipo de instituciones se debieran centrar los esfuerzos? O, dicho de otro modo ¿cuáles son las instituciones que parecen facilitar el proceso de apertura? En principio, cabría establecer que son tres las funciones económicas encomendadas al Estado en una economía de mercado: en primer lugar, las tareas de defensa de los derechos de propiedad, sobre los que se asienta la actividad de mercado; en segundo lugar, las tareas de regulación, para la defensa de la competencia y la corrección de los fallos del mercado; y, en tercer lugar, las tareas de legitimación social, promoviendo las acciones distributivas necesarias. Pues bien, en todos estos ámbitos emergen instituciones de relevancia para la gestión del proceso de apertura. Siete parecen especialmente claves:

- En primer lugar, las instituciones para el *aseguramiento social*, en la medida en que sobre ellas descansa la acción compensadora tanto frente a la mayor exposición al riesgo que incorpora el proceso de apertura como frente a los costes que aquella pudiera suscitar.
- En segundo lugar, las instituciones del *mercado laboral*, para facilitar que la reasignación que el proceso de apertura demanda se hagan con la menor rigidez y con el menor coste. Aunque el mercado laboral es importante, en realidad este requisito debiera extenderse al conjunto de los mercados de factores, incluido la tierra, puesto que todos ellos están implicados en el proceso de reasignación que motiva la apertura.
- En tercer lugar, un *marco fiscal adecuado*, que permita al Estado la provisión de bienes públicos a la sociedad y la gestión de las acciones compensatorias requeridas en el proceso de apertura. Este aspecto es tanto más importante por cuanto para algunos países en desarrollo los impuestos asociados al comercio constituyen una vía fácil de obtención de ingresos públicos, que va a quedar disminuida como consecuencia de la apertura. En el medio plazo es posible que la apertura conduzca a un incremento de la renta y de los impuestos derivados, pero el problema se plantea en el corto y medio plazo.
- En cuarto lugar, disponer de las *instituciones bancarias y de supervisión financiera*

necesarias para respaldar el proceso de apertura, avanzando hacia la liberalización de la cuenta de capital. Dado que la apertura financiera presenta sus particulares riesgos, no parece desaconsejable dotar al proceso de liberalización de una cierta asimetría temporal, acometiendo la apertura financiera tras haber avanzado suficientemente en la liberalización comercial (Wyplosz, 2001).

- En quinto lugar, disponer de instituciones para la adecuada *gestión macroeconómica*, que garanticen la estabilidad, disminuyan la exposición al riesgo del país y faciliten un entorno adecuado a la promoción de los ajustes requeridos por la apertura.
- En sexto lugar, debiera diseñarse una *política de competencia* que garantice que la apertura va a venir acompañada de un proceso de activación del clima de competencia en los mercados, como garantía de la promoción de la competitividad.
- Y, finalmente, como ya se señaló en otros ámbitos, disponer de *instituciones eficientes para la gestión del conflicto*. No sólo porque de ellas depende el respaldo social a las reformas, sino porque son las encargadas de aminorar el efecto que se deriva para la gobernabilidad del proceso de todo shock externo (Rodrik, 1999a).

Son todas reformas que debieran acompañar el proceso de apertura, pero ¿cómo alentar la creación de ese marco institucional? Se entiende que, en general, el proceso de cambio institucional tiende a ser evolutivo, marcado por una secuencia gradual en el tiempo, altamente dependiente de la infraestructura institucional previa (*paths dependence*) y condicionado por los cambios en el entorno y por las circunstancias de la dinámica social (y política) vigente. No obstante, no parece que exista una teoría comprensiva del cambio institucional que resulte convincente. La idea de que el proceso de cambio sigue una dinámica autoselectiva, que hace que sobrevivan las instituciones más eficientes, no parece corresponderse con la realidad; como tampoco parece que lo haga el supuesto de que el cambio institucional responda exclusivamente a la lucha de intereses o a la búsqueda de rentas de los agentes, individuales o colectivos, en el complejo escenario del mercado político. El proceso de cambio institucional parece notablemente más complejo, incor-

porando no sólo factores materiales, sino también factores culturales (visiones del mundo, en suma), altamente específicos a la realidad social de cada caso (Chang y Evans, 2000). Esto es lo que hace que sea difícil *trasplantar* modelos institucionales previamente existentes o generar realidades institucionales *exnovo* en un determinado país.

En suma, el cambio institucional suele ser lento, complejo y políticamente costoso. Esto es lo que explica la emergencia, en algunos casos, de lo que Qian (2001) ha denominado *transitional institutions*: fórmulas destinadas a adaptar el marco institucional vigente a cambios en el entorno, que no responden en absoluto a las fórmulas canónicas de las instituciones óptimas, pero que permiten, a través de un ejercicio de prueba y error, corregir ineficiencias a través de un proceso altamente específico. Las fórmulas de liberalización económica en China, a través de un procedimiento de doble vía, pueden ser un ejemplo de estas *transitional institution* (Lau, Qian y Roland, 2000), como también lo pueden ser, en ese mismo país, las Empresas de Aldea como fórmula de compromiso entre mercado y propiedad colectiva (Qian, 2001). También constituye una fórmula transitoria, muy alejada de los cánones del diseño institucional óptimo de una sociedad de mercado, las exitosas fórmulas de participación social y de control de los buscadores de rentas derivadas de la cultura tribal en Botsuana (Acemoglu, Jonson y Robinson, 2003) o las combinaciones entre apertura comercial y protección del mercado doméstico que se deriva de la experiencia de la Zona Franca de Exportación en Mauricio (Rodrik, 1999). Se trata en todos los casos de fórmulas altamente específicas a las condiciones de cada país y notablemente alejadas de las respuestas convencionalmente óptimas, pero que señalan un camino gradual de corrección de ineficiencias que se ha demostrado que funciona.

Los ejemplos citados no definen fórmulas de respuesta obligada, pero llaman la atención acerca de las cautelas con que se ha de observar el supuesto de que existen respuestas institucionales óptimas de carácter universal, como virtualmente se deriva del recetario emanado del Consenso de Washington. El cambio institucional puede inspirarse en experiencias ajenas, pero finalmente es un proceso altamente específico y muy asentado en una dinámica local. Como señala Rodrik (2003: 12), “Se pueden conseguir buenas instituciones, pero hacerlo requiere experimentación, voluntad de

salir de la ortodoxia y atención a las condiciones locales”. A este conjunto de requisitos cabría añadir otro adicional: se requiere además el tiempo necesario para que los procesos de adaptación surtan sus efectos. Lo que subraya, de nuevo, la conveniencia de una cierta gradualidad en la apertura.

## 7. La OMC y los países en desarrollo

No obstante, para poner en marcha una estrategia de desarrollo, compatible con la progresiva apertura de sus economías, los países en desarrollo se enfrentan hoy a un entorno normativo más hostil que en el pasado. La creación de la OMC supuso un paso adelante notable respecto a su precedente el GATT: es mayor el número de países implicados, es más amplia la agenda de negociación que se propone y es más exigente su capacidad decisoria y su sistema de resolución de disputas. No obstante, frente a la OMC los países en desarrollo tienen una posición ambigua. Por una parte, les beneficia que exista un mecanismo de acción multilateral, ya que compensa la limitada capacidad negociadora que tendrían en un sistema de relaciones bilaterales; por otra, sin embargo, les supone un ámbito notablemente hostil para hacer valer sus intereses y necesidades.

Hasta la Ronda Uruguay del GATT, buena parte de los esfuerzos de los países en desarrollo se enfocaron hacia obtener un “tratamiento especial y diferenciado” en el sistema internacional de comercio, preferentemente a través de la conquista de concesiones unilaterales. El apoyo de la UNCTAD a esta idea dio lugar al nacimiento de los diversos Sistemas de Preferencias Generalizadas. El balance que cabe realizar de semejante estrategia es notablemente pobre (Wang y Winters, 1997). En primer lugar, porque las concesiones eludían aquellos ámbitos que resultaban más sensibles para los países industriales, que no por casualidad coincidían con los de potencial consolidación de la industria en los países en desarrollo (textil y confección o calzado, por ejemplo); en segundo lugar, porque en la mayor parte de los casos las concesiones estaban limitadas por cuotas relativamente estrictas; y, en fin, porque el propio proceso de reducción arancelaria hizo que las ventajas derivadas de la concesión fueran menguando en el tiempo.

La conciencia del limitado beneficio de la vía concesional tal vez sea una de las razones que motivaron una implicación más activa y directa de los países en los foros de negociación para obtener acuerdos consolidados que les favoreciesen, tal como se demostró, por primera vez, en la Ronda Uruguay del GATT. Pero, sin duda en esta nueva actitud jugaron otros factores adicionales, que aluden a los cambios habidos tanto en la regulación del comercio como en la composición de las corrientes comerciales de los países en desarrollo. En efecto, en la mayor disposición a integrarse activamente en la negociación multilateral influyó el esfuerzo de liberalización y de apertura económica emprendido por los países en desarrollo a partir de mediados de la década de los ochenta. Las estimaciones nos hablan de que, como promedio, las tarifas de los países en desarrollo pasaron de cerca del 30%, al comienzo de los años ochenta, a cerca del 5% a finales de los noventa –y un proceso de reducción similar se percibe en la tasa de premio del mercado negro del tipo de cambio-. Según el *Trade Restrictiveness Index* elaborado por el Fondo Monetario Internacional, dieciséis países del África subsahariana presentan una cifra más baja de protección que la UE y diecisiete de Latinoamérica están igual o más abiertos que EE.UU. Así pues, los países en desarrollo se encuentran en la actualidad en mejores condiciones para participar en un esfuerzo multilateral de liberalización comercial.

Por lo demás, alentaba a ello, y es el segundo factor que se quiere mencionar, el progresivo cambio en la composición y orientación de sus corrientes comerciales. En concreto, en las últimas dos décadas se ha atenuado notablemente el peso de los productos básicos en las exportaciones de los países en desarrollo, al tiempo que ha adquirido mayor relevancia el de las manufacturas de carácter industrial. No se trata de un rasgo que quepa generalizar a todos los casos, pero que se percibe de forma nítida en los datos globales del comercio. Así, si en 1965 las exportaciones sin elaborar procedentes de la agricultura suponían cerca del 50% y las manufacturas apenas el 15% de lo exportado por los países en desarrollo, en la actualidad esas cuotas se sitúan en torno al 10% y 60%, respectivamente. Y, junto a ese cambio, se produjo otro relativo a la orientación de los flujos comerciales, adquiriendo creciente relevancia el intercambio mutuo entre los países en desarrollo. En concreto, la cuota correspondiente al comercio Sur-Sur pa-

só del 17% a cerca del 40% entre mediados de los sesenta y finales de los noventa.

Todos estos cambios –en el marco regulador del comercio, en la composición y en la orientación del comercio-, junto a la convicción de la limitada eficacia de las concesiones unilaterales animaron a los países en desarrollo a tener una presencia más activa en los escenarios multilaterales de negociación. La actual dinámica de negociaciones en el seno de la OMC es muy expresiva de esta nueva actitud de los países en desarrollo, planteando iniciativas y forjando alianzas en defensa de sus intereses. El problema es que ese mayor activismo opera en un entorno más exigente en materia de regulación multilateral del comercio, derivado de la Ronda Uruguay del GATT.

Un entorno normativo que avanzó, sin duda, en las llamadas medidas negativas de integración, referidas a la eliminación de las discriminaciones entre proveedores (sean barreras arancelarias o no arancelarias), cuya aplicación requiere de limitadas capacidades institucionales domésticas. Pero, acaso, lo más relevante de la dinámica actual de la OMC tiene que ver con la inclusión de medidas de carácter positivo, para potenciar la integración, en ocasiones con implicaciones institucionales severas para el país (Finger y Schuler, 2001). En este ámbito se acogen los aspectos relacionados con la propiedad intelectual (TRIPS), con los códigos voluntarios (tales como valoración en aduana, acceso a la contratación pública, normalización de productos, entre otros), medidas relativas a las inversiones (TRIMS) o la prohibición de esquemas de retención de divisas.

El resultado de este conjunto de normas presenta un sesgo manifiestamente desfavorable para los países en desarrollo. Posibilidades que en el pasado tuvieron los países desarrollados para activar en el seno del GATT políticas de promoción de la actividad productiva doméstica se encuentran hoy cegadas por el tono de la normativa de la OMC, especialmente en lo que se refiere al acceso a la propiedad intelectual, a las normas de comportamiento de las inversiones extranjeras o a los mecanismos de apoyo fiscal a la exportación. Se proponen medidas (en el marco de los TRIPS y de los TRIMS) que son manifiestamente favorables para los intereses de las economías industrializadas (que son las economías innovadoras e inversoras) y cuyo fundamento económico es altamente discutible. Y, en fin, se arrinconan aquellos ámbitos (como el del proteccionismo agra-

rio, el escalonamiento arancelario, las medidas antidumping, la liberalización del mercado textil o la estabilización de ingresos de exportación) en donde se concentran los intereses de los países del Sur.

Uno de los aspectos más polémicos de las reglas actuales del comercio internacional se refiere al Acuerdo sobre Aspectos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio. Este acuerdo fue una de las innovaciones de la Ronda Uruguay, donde se introducía por primera vez un sistema mundial de estándares mínimos para proteger y aplicar los derechos de propiedad intelectual. Aunque la entrada en vigor de la normativa se escalonó de acuerdo con el nivel de desarrollo del país, a todos afectará al final similar tratamiento. Se trata de una restricción que los países desarrollados no tuvieron en sus primeras etapas de desarrollo: incluso algunos rehusaron conceder patentes a extranjeros, al tiempo que copiaban y adaptaban tecnologías importadas.

Asimismo, desde distintos foros se ha denunciado la orientación *antidesarrollo* del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS). Este acuerdo contiene tres principios básicos: el de nación más favorecida, el de no discriminación de las empresas extranjeras respecto a las nacionales y el de prohibición de políticas que restrinjan el acceso a los mercados. Pero mientras los países desarrollados quieren compromisos sobre libertad de presencia comercial (indispensable en finanzas, telecomunicaciones o energía), los países en desarrollo buscan compromisos en el movimiento de trabajadores, necesarios para actividades como construcción o servicios marítimos. Las conversaciones en el seno de la OMC sobre liberalización de servicios comenzaron en 2000, y aunque los resultados son aún inciertos, todo parece apuntar a que los compromisos alcanzados serán más favorables a los intereses de los países desarrollados. En realidad, según McCulloch, Winters y Cirera (2001) el suministro a través de empresas multinacionales establecidas en otros países supone el 33% del comercio global de servicios, mientras que el que implica desplazamientos de mano de obra sólo alcanza el 1%.

Además del sesgo señalado en las normas, los países en desarrollo se enfrentan también a las dificultades que plantean los procesos de gobierno existentes en el seno de la OMC, que dificultan su integración y representatividad en las decisiones. En principio, la organización se

rige por un criterio de un país, un voto, garantizando la democracia en sus procesos de decisión. La organización opera a través de consenso en la mayor parte de sus decisiones y todos los países están representados en el Consejo General. Pero la realidad dista bastante de lo que sugiere semejante planteamiento. En primer lugar, no todos los países están en condiciones de mantener delegaciones en Ginebra y participar activamente en unas negociaciones que tienen elevada complejidad técnica. En segundo lugar, los países desarrollados suelen realizar procesos de construcción de consensos previos, de los que quedan excluidos los países en desarrollo y que condicionan la agenda del debate posterior. Y, finalmente, en algunos casos, el tamaño del país importa para hacer uso de los recursos sancionadores que permite la normativa acordada, lo que afecta a la resolución de disputas o a la aplicación de medidas compensatorias.

Todo ello no significa que sea imposible poner en marcha políticas de promoción de capacidades productivas y tecnológicas. Sin duda, es cierto que las posibilidades se han acortado respecto al pasado, pero en absoluto cabe decir que son inexistentes. Como demuestra la resistencia de los países desarrollados a reducir sus barreras agrarias, la OMC no comporta la renuncia plena y total al recurso a barreras protectoras. Por tanto, existen márgenes, si bien más estrechos que antaño, para recurrir a medidas de protección. Por lo demás, sería engañoso pintar el mundo pasado como totalmente permisivo frente a las prácticas proteccionistas y el actual como totalmente penalizador de dichas prácticas. Todavía existen intersticios que los países en desarrollo deben saber aprovechar, en el ámbito del apoyo a la política regional, de respaldo al esfuerzo tecnológico, de recurso a la protección o al control de los movimientos de capital. Lo cierto es que los países que recurrieron en el pasado a medidas protectoras, en gran medida lo hicieron en el borde de la permisividad de la normativa multilateral: de igual modo tendrán que operar en la actualidad los países en desarrollo.

En todo caso, para evitar que el marco regulador ahogue posibilidades de desarrollo de los países económicamente más vulnerables, sería conveniente tomar en consideración dos observaciones:

- En primer lugar, de proceder a una cierta auto-contención de la agenda de comercio.

El proceso de expansión de la agenda negociada, incluyendo medidas relativas a la inversión, a la protección de derechos de propiedad intelectual, a la regulación de la competencia o, incluso, a los derechos sociales y ambientales, puede ser excesivo, revelando los intereses de sólo una parte de los implicados en el proceso negociador (los países desarrollados). Por ello, podría ser conveniente una cierta contención de las materias negociadas en torno a los aspectos centrales que influyen sobre la libertad y la multilateralidad del comercio y sobre la capacidad efectiva de gobierno democrático de la OMC.

- En segundo lugar, la filosofía que subyace a la agenda de la OMC descansa en el principio de *nivelación del campo de juego*, reservando un espacio cada vez menor a los tratamientos diferenciados de acuerdo con los niveles de desarrollo de los países. Pese a su apariencia de tratamiento homogeneizador, se trata de un principio altamente discutible, que puede generar altos costes en un mundo, como el actual, altamente integrado en el que rigen notables desigualdades internacionales. Proceder de ese modo puede, bajo la apariencia de igual trato, acentuar la distancia entre desiguales.

## 8. Consideraciones finales

Tanto el análisis teórico como la evidencia histórica parecen sugerir que la apertura económica es, en general, buena en términos de eficiencia y, probablemente, de crecimiento. La existencia de regímenes abiertos puede, además, contribuir a la calidad de las instituciones y al buen gobierno, reduciendo los fenómenos de discrecionalidad, arbitrariedad y corrupción. Adicionalmente, posibilita un más fácil acceso al flujo de conocimientos existente a escala internacional y activa estímulos que favorecen los procesos de innovación y aprendizaje. Son todos factores positivos de notable trascendencia que deben ser considerados.

Ahora bien, con ser importantes, no son resultados ni espontáneos ni únicos del proceso de apertura. Más bien, a juzgar por los casos exitosos, el pleno aprovechamiento de estas posibilidades parece ser resultado de una estrategia más amplia e integrada de desarrollo, de la que

forma parte, como un componente más, la inserción internacional. Una estrategia que debe ser diseñada de acuerdo con las condiciones, capacidades y restricciones específicas de cada país. No existe nada parecido a una pragmática universal del desarrollo a la que necesariamente deba plegarse el conjunto de los países. En un entorno de elevadas distorsiones, opciones inicialmente consideradas como *second best*, alejadas de un supuesto óptimo universal, pueden ser promotoras de mejoras efectivas en los niveles de bienestar agregado, facilitando la creación de aquellas condiciones requeridas para hacer gobernable el proceso de reformas.

Cabe compartir la conveniencia de caminar hacia un mundo más abierto e integrado, pero importa señalar, con igual énfasis, la necesidad de dotar a los países de los márgenes de holgura requeridos para buscar su propio camino hacia ese objetivo. Márgenes que se manifiestan en aspectos tan diversos como la secuencia temporal y el alcance de cambios que se acometen, las reformas institucionales que se promueven y las políticas domésticas de acompañamiento que se ponen en marcha.

En suma, la experiencia revela que no basta con reducir aranceles y liberalizar la cuenta de capital para que los beneficios de la integración económica se manifiesten: es necesaria una política de acompañamiento, un cierto activismo público en ámbitos muy diversos. Como sugiere Rodrik (1997), la globalización será sostenible solamente si es acompañada por políticas que equipen a las personas para acceder a los beneficios de la globalización. Erigir esas políticas es responsabilidad de los poderes públicos, correspondiéndole al sistema internacional generar las condiciones para que esas políticas se hagan posibles.

El análisis realizado en la presente ponencia se podría articular en torno a diez proposiciones que, a su vez, pueden constituirse en recordatorio de las principales ideas defendidas a lo largo de las páginas anteriores:

1. Tan importante como el propósito de la apertura es el ritmo al que ésta debe realizarse. Los costes del ajuste son tanto más notables cuanto abrupto es el proceso de reforma. La adopción de una estrategia gradual permite una más fácil adaptación de los agentes a las nuevas condiciones competitivas que se imponen en el mercado, disminuyendo de este modo los costes del ajuste. Esta gradualidad se manifiesta



en muy diversos ámbitos, pero es especialmente relevante en lo que se refiere a la disímil secuencia que deben seguir los componentes comercial y financiero de la apertura. Es importante que, lejos de rígidos doctrinarismos, cada país defina el ritmo temporal de las reformas, de acuerdo con sus capacidades institucionales y sus específicas restricciones. La gradualidad propuesta puede tener, sin embargo, una consecuencia indeseable en el sentido de que amplifique los riesgos de reversión de la reforma. De ahí la importancia de que la apertura se asiente sobre un amplio consenso social. Los casos más exitosos de inserción internacional (entre los que se encuentra España, pero también buena parte de los países del sudeste asiático) demuestran las virtudes tanto de adoptar una estrategia gradual en el proceso de apertura como de respaldar socialmente ese objetivo. La disciplina motivada por los acuerdos internacionales puede constituir un mecanismo adicional para respaldar el proceso, venciendo posibles resistencias internas, pero esa disciplina sólo opera si previamente la apertura ha sido asumida e internalizada como un objetivo socialmente deseable.

2. La apertura internacional genera ganadores y perdedores: para promover el consenso social es necesario disponer de mecanismos que, de algún modo, compensen a los sectores sociales que resulten perjudicados por la apertura. La gradualidad del proceso de reforma puede ayudar a ese objetivo, en la medida en que aminora los costes del ajuste, pero puede ser necesario establecer mecanismos compensadores en los ámbitos tanto de la política social como de la política económica. La existencia de una activa política social, manteniendo redes eficaces de protección social, puede evitar los efectos más dañinos en términos de cobertura de necesidades básicas de la población potencialmente afectada por la reforma, pero puede ser igualmente necesario activar mecanismos de apoyo a la inversión, a la formación de recursos humanos o a la creación de capacidades exportadoras como medio para evitar que la apertura económica conduzca, al menos en el corto y medio plazo, a una destrucción neta de capacidades productivas. Si se aminoran los costes del ajuste resultará más fácil la preservación del consenso social en torno al proyecto de inserción internacional,

contribuyendo a legitimar las instituciones y a facilitar la gobernabilidad del proceso de reformas.

3. La historia demuestra que son más bien excepción que regla los procesos de industrialización que se realizan directamente basados en los mercados internacionales (Suiza o Hong Kong podrían ser los ejemplos). En el resto de los casos la conquista de posiciones en los mercados exteriores se produjo a partir del despliegue de las capacidades competitivas de una industria previamente orientada hacia el mercado doméstico. Así pues, el problema radica (como muy bien se encarga de señalar Amsden, 2003) en identificar cómo convertir capacidades productivas domésticas en capacidades exportadoras. Aquellos países que han podido acometer ese proceso de cambio son los que han logrado experiencias exitosas de apertura internacional. En este sentido puede estar justificado ciertos elementos de intervención temporales que favorezcan tanto la creación de capacidades productivas en el mercado interior como el posterior desarrollo de capacidades exportadoras. Incluso ambos tipos de estímulos pueden coexistir temporalmente en el marco de una estrategia integral de apertura internacional, combinando elementos selectivos de protección con los estímulos a la promoción exportadora: los casos de Taiwán, Corea o España ejemplifican este proceder. Ahora bien, no conduce a nada esforzarse en apoyar la creación de un sector industrial nacional sin posterior capacidad de competir en los mercados internacionales. El objetivo debiera ser, por tanto, desarrollar capacidad productiva que sea capaz de competir en un entorno crecientemente abierto.
4. En el pasado la intervención del Estado se ha tratado de fundamentar, muy centralmente, en torno al argumento de la industria naciente. No obstante, como muy bien demostró Baldwin (1969), la capacidad de ese argumento para respaldar una política activa de promoción industrial es notablemente limitada; salvo que se acepte la presencia de otros fallos de mercado, como la información asimétrica en los mercados de capital, por ejemplo, que imposibiliten el recurso a anticipar el proceso de consecución del tamaño mínimo eficiente. Y es, en efecto, sobre la presencia de estos fallos de mercado, en su sentido más pleno e inte-

gral, sobre los que cabe fundamentar la conveniencia de un cierto activismo del Estado. Estos fallos pueden afectar, entre otros, a la existencia de externalidades (pecuniarias y tecnológicas), a la presencia de bienes públicos, a la vigencia de información incompleta y asimétrica en los mercados, a problemas de coordinación o a la presencia de complementariedades. La existencia de estos fallos de mercado justifica el potencial despliegue de una política industrial encaminada a su corrección. Por supuesto, buena parte de las acciones correctoras de los fallos de mercado no tienen su traducción en el ámbito comercial, pero otras sí pueden tenerlo, siquiera de forma indirecta (a través de mecanismos indirectos de promoción). Por lo demás, no se trata de un problema que afecte en exclusiva a los países en desarrollo, pero es en estos países donde adquiere mayor relevancia, habida cuenta de que son mayores las imperfecciones de mercado que les afectan.

5. Detectar la existencia de un fallo de mercado no implica la necesidad de proceder a una intervención correctora. Para que semejante respuesta sea la adecuada es necesario, primero, identificar las razones del fallo de mercado, conocer sus causas; en segundo lugar, diseñar la respuesta más adecuada frente a ello, dado que son diversas las posibles modalidades de intervención; y, en tercer lugar, evaluar no sólo los beneficios que de la intervención se espera derivar, sino también los costes que semejante intervención comporta. Es conveniente señalar que cada uno de estos pasos está rodeado de dificultades: aunque se detecte un fallo de mercado, no siempre se conocen los auténticos factores que lo promueven; aunque se identifiquen las causas, no siempre se acierta en la respuesta normativa adecuada, en gran medida porque se desconoce el efecto que una determinada intervención puede tener sobre el comportamiento de los agentes; y, en fin, tampoco se suelen conocer con precisión y por anticipado el conjunto de costes, directos e indirectos, que se derivan de una intervención, al estar condicionados por parámetros que no están sujetos a observación empírica. Nada de lo dicho imposibilita la intervención, si bien aconseja ser prudente, acopiar información de calidad previo al diseño de cualquier intervención y estar abierto a un proceso de corrección, de

prueba y error, que es, en gran medida, específico de cada caso.

6. Dado el carácter parcialmente incierto de toda intervención, es fundamental disponer de instituciones adecuadas, legítimas y eficaces, para gobernar el proceso de apertura y de desarrollo, instituciones que propicien una acción colectiva de calidad. Pues bien, el recurso a la intervención puede tener efectos ambiguos en términos de la calidad de las instituciones y de la gobernabilidad del proceso. Por una parte, si la intervención va encaminada a aminorar los costes del ajuste y a potenciar las capacidades del país para amplificar sus posibilidades de éxito internacional, puede realizar una contribución positiva a la sostenibilidad del proceso. De hecho, puede contribuir a preservar el clima social y el marco de instituciones requeridos para hacer gobernable el proceso de reforma. Ahora bien, también la intervención puede motivar un proceso inverso, en la medida en que genere incentivos a la formación de grupos de presión y a prácticas de búsqueda de rentas, alimentando un proceso de intervención continuado que aleje a la economía de las condiciones de eficiencia. No existen antídotos seguros frente a semejante posibilidad: de ahí el riesgo de las intervenciones. Lo único que cabe es promover el máximo consenso y firmeza respecto al objetivo último de apertura e integración internacional que debe regir la política económica. En este sentido, la apertura puede funcionar como recurso para disciplinar comportamientos colectivos.
7. Las posibilidades de éxito de una estrategia de integración internacional dependen muy crucialmente de cuáles sean las condiciones normativas del entorno. A este respecto, la estrategia seguida en el pasado por los países en desarrollo de vincular su integración internacional a la obtención de preferencias unilaterales (tales como las que se contienen en los esquemas de preferencias generalizadas) se demostraron, al cabo, poco fecundas. La historia demuestra que las concesiones unilaterales están afectadas por numerosas limitaciones, bien sea por excluir del ámbito de las concesiones buena parte de los productos más dinámicos del comercio de los países en desarrollo, bien por someter las concesiones a cuotas sujetas a restricciones discrecionales, bien, por fin, por sufrir el componente

preferencial un deterioro progresivo como consecuencia de la tendencia a la reducción de los aranceles en el comercio internacional. Con todas estas consideraciones no es extraño que el impacto sobre el desarrollo de estos esquemas preferenciales sea mínimo (Wang y Winters 1997). Tampoco parece una opción que haya demostrado resultados confiables las fórmulas de integración subregional puestas en marcha por parte de los países en desarrollo. Pese a su atractivo teórico y a la ampliación reciente del número de iniciativas puestas en marcha, lo cierto es que el balance que cabe realizar de los esquemas de integración subregional en el mundo en desarrollo es más bien pobre. Puede constituir un mecanismo adicional de inserción internacional, favoreciendo la coordinación y el aprendizaje de los países implicados, pero no sustituye la necesidad que estos tienen de operar en un entorno más abierto y multilateral. Así pues, los países en desarrollo están obligados a operar en un entorno de preferencias consolidadas en un marco multilateral.

8. No obstante, el marco multilateral creado a partir de la constitución de la OMC resulta notablemente más hostil y restrictivo frente a las posibilidades de los países en desarrollo para desplegar una política activa en los ámbitos industrial y comercial. Recursos y posibilidades que los países desarrollados disfrutaron en el pasado, en el seno del GATT, son ahora negados por la OMC. Lo que afecta no sólo a los ámbitos comerciales, donde se amplían las exigencias de liberalización y se anulan las concesiones unilaterales, sino también en aquellos otros ámbitos que exceden al comercio y que se relacionan con el tratamiento de las inversiones, de la propiedad intelectual o con las normas de resolución de conflictos. Cabría decir que, a lo largo de su corta vida, la OMC parece haber tomado un sesgo poco favorable para los países en desarrollo. Aun así, no todas las posibilidades de intervención para promover las capacidades productivas y tecnológicas de un país están anuladas: quedan márgenes tanto en el ámbito comercial, donde nada obliga a suprimir todo arancel, como en el de la política regional, de utilización del crédito o de apoyo a la I+D. Los países en desarrollo están obligados a aprovechar las oportunidades que en estos ámbitos les brinda la actual configuración de la OMC,

integrándolos en una estrategia de desarrollo coherente y eficaz.

9. Ahora bien, no basta con aprovechar las posibilidades que brinda la OMC tal como está constituida. Tal vez merezca la pena impulsar cambios tanto en el contenido de sus acuerdos como en las formas de gobierno de la institución, para corregir su actual sesgo desfavorable para los países en desarrollo. En definitiva, el propósito de la OMC debiera ser gestionar la apertura para promover el desarrollo (y no tanto promover la apertura a costa del desarrollo): al fin, en el desarrollo de todos está la mejor garantía de una continua ampliación de mercados. Ello comportaría no sólo una revisión de alguna de las reglas ya establecidas en el ámbito del comercio, sino también una cierta reversión del mandato de la OMC hacia los espacios propios de ese ámbito comercial, abandonando su actual dinámica reguladora en aspectos como la inversión, la propiedad intelectual, la competencia o las licitaciones públicas. Al tiempo, sería necesario revisar las normas de gobierno de la OMC para convertirla en una institución más transparente, más integradora y abierta a la plena participación de los países en desarrollo. El estatuto formal en que se basan los procesos de decisión de la OMC –un país, un voto– están muy alejados de la dinámica real en los procesos de toma de decisiones, como se revela en las recientes Conferencias Ministeriales.

10. Finalmente, y es el apartado central sobre el que quiere insistir este trabajo, es necesario dejar márgenes de holgura para que los países decidan no sólo los ritmos, sino también las sendas a través de las que se aproximan a la integración internacional. El proceso de reformas debe ser específico a los países, dado que debe considerar sus peculiares capacidades y restricciones. No existe senda óptima de apertura económica ni en el tiempo, ni en el espacio. El objetivo debe estar definido e interiorizado en las decisiones y propósitos sociales, pero el camino para alcanzar ese objetivo debe ser flexible, abierto a la experiencia, adaptado a las condiciones de cada caso. Al fin, como señala Martín Khor (2003) el objetivo no debe ser tanto la *máxima liberalización* cuanto la *apropiada liberalización*.

## Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., S. Johnson, J.A. Robinson (2003), "An African success story: Botswana", en D. Rodrik (ed.), *In search of prosperity. Analytic narratives on economic growth*, Princeton University Press, Princeton.
- Amsden, A. (2000), "Industrialization under new WTO Law", paper prepared for High-level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-first Century, UNCTAD X.
- Anderson, J. E., D. Marcouiller (1999), "Trade, insecurity, and home bias: An empirical investigation", *NBER Working Paper* n° 7000.
- Aoki, M. (2001), *Toward a comparative institutional analysis*, MIT Press, Cambridge Mass.
- Arteta, C., B. Eichengreen, C. Wyplosz (2001), "When does capital account liberalization help more than it hurts?", *NBER Working Paper*, n° 8414.
- Baldwin, R. (1969), "The case against infant-industry tariff protection", *Journal of Political Economy*, 77, p. 295-305.
- Baldwin, R. (2003), "Openness and growth: What's the empirical relationship?", *NBER Working Paper* n° 9578.
- Barro, R.J., X. Sala i Martín (1995), *Economic Growth*, McGraw-Hill, Nueva York.
- Ben-David, D. (1993), "Equalizing exchange: Trade liberalization and income convergence", *The Quarterly Journal of Economics*, 108 (3), p. 653-679.
- Chang, H.J. (2003), "The market, the State and Institutions in Economic Development", en H.J. Chang, *Rethinking development economics*, Anthem Press, London.
- Chang, H.J. (2003), "The East Asian Development Experience", en H.J. Chang, *Rethinking development economics*, Anthem Press, London.
- Chang, H.J., P. Evans (2000), "The role of institutions in economic change", paper prepared for the meeting "Other Canon".
- Dollar, D. (1992), "Outward-oriented developing economies really do grow more rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-1985", *Economic Development and Cultural Change*, 40 (3), p. 523-44.
- Dollar, D., A. Kraay (2000), "Trade, growth, and poverty", Development Research Group, *Working Paper*, World Bank.
- Edwards, S. (1998), "Openness, trade liberalization, and growth in developing countries", C. Milner (ed.), *Developing and newly industrializing countries*, vol I, Elgar, Cheltenham.
- Finger, J.M., P. Schuler (2001), "Implementation of Uruguay Round commitments: The development challenge", en B. Hoekman, W. Martin (ed.), *Developing countries and the WTO: A proactive agenda*, Blackwell, Oxford.
- Frankel, J., D. Romer (1999), "Does trade cause growth?", *American Economic Review*, 89 (3), p. 379-99.
- Greenaway, D. W. M., P. Wright (1998), "Trade reform, adjustment and growth: What does the evidence tell us?", *The Economic Journal*, 108, p. 1547-1561.
- Grossman, G., E. Helpman (1991), *Innovation and growth in the global economy*, MIT Press, Cambridge Mass.
- Harrison, A. (1996), "Openness and growth: Time-series, cross-country analysis for developing countries", *Journal of Development Economics*, 48, p. 419-47.
- Hausmann, R., D. Rodrik (2002), "Economic Development as Self-Discovery," *NBER Discussion Paper* No. w8952, May.

- Hausmann, R., D. Rodrik (2002), "Economic development as self-discovery", draft, Harvard University.
- Hellmann, Th., K. Murdock, J. Stiglitz, (1997), "Financial Restraint: Toward a New Paradigm," in M. Aoki et al (eds.), *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*, Clarendon Press, Oxford.
- Islam, R., C.E. Montenegro (2001), "GATT determines the quality of institutions", Background Paper for the World Development Report 2002, World Bank.
- Kaufmann, D., A. Kraay, P. Zoido-Lobaton (1999), "Governance matters", *World Bank Working Paper*, n° 2196.
- Knack, S., P. Keefer (1995), "Institutions and economic performance: Cross-country tests using alternative institutional measures", *Economics & Politics*, 7 (3), p. 207-228.
- Krugman, P. (1990), *Rethinking International Trade*, MIT Press, Cambridge Mass.
- Lau, L., Y. Qian, G. Roland (2000), "Reform without losers: An interpretation of China's dual-track approach to transition", *Journal of Political Economy*, 108 (1), p. 120-43.
- Levine R., D. Renelt (1992), "A sensitivity analysis of cross-country growth regressions", *American Economic Review*, 82 (4), p. 942-63.
- Mauro, P. (1995), "Corruption and growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110 (3), p. 681-712.
- McCulloch, N., L.A. Winters, X. Cirera (2001), *Trade Liberalisation and Poverty: A Handbook*, Centre for Economic Policy Research, London.
- Meier, G.M., J.E. Stiglitz (eds.), *Frontiers of development economics. The future in perspective*, World Bank and Oxford University Press, Oxford.
- Noguer, M., M. Siscart (2003), "Trade raises income: A precise and robust result", mimeo.
- Qian, Y. (2003), "How reform worked in China", en D. Rodrik (ed.), *In search of Prosperity, Analytic narratives on economic growth*, Princeton University Press, Princeton.
- Redding, S. (1999), "Dynamic comparative advantage and the welfare effects of trade", *Oxford Economic Papers*, 51, p. 15-39.
- Rivera-Batiz, L.A., P. Romer (1991), "International trade with endogenous technological change", *European Economic Review*, 35 (4), p. 971-1001.
- Rodríguez, F., D. Rodrik (1999), "Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence", *NBER Working Paper* n° 7081.
- Rodrik, D. (1995), "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich," *Economic Policy* 20, 1995.
- Rodrik, D. (1997), *Has globalisation gone too far?*, Institute for International Economics, Washington DC.
- Rodrik, D. (1999), "Institution for high-quality growth: What they are and how to acquire them", *NBER Working Paper*, n° 7540.
- Rodrik, D. (1999), "Where did all the growth go? External shocks, social conflict, an growth collapses", *NBER Working Paper*, n° 6350.
- Rodrik, D. (ed.) (2003), *In search of Prosperity. Analytic narratives on economic growth*, Princeton University Press, Princeton.
- Romer, P. (1993), "Openness and inflation: Theory and evidence", *Quarterly Journal of Economics*, 108 (4), p. 870-903.

- Sachs, J., A.M. Warner (1995), "Economic growth and the process of global integration", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1-95.
- Sala-I-Martin, X. (1997), "I just run two million regressions", *American Economic Review*, 82, p. 178-183.
- Sokoloff, K.L., S.L. Engerman (2000), "Institutions, factor endowments, and paths of development in the new world", *Journal of Economic Perspectives*, 14 (3), p. 217-32.
- Solow, R. (1956), "A contribution to the theory of economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, 70 (1), p. 65-94.
- Srinivasan, T.N., J. Bhagwati (1999), "Outward-orientation and development: Are revisionist right?", *Economic Growth Center, Discussion Paper* n° 806, Yale University.
- Hoff, K., J. Stiglitz (2000), "Modern economic theory and development", en G.M. Meier, J.E. Stiglitz (eds.), *Frontiers of development economics. The future in perspective*, World Bank and Oxford University Press, Oxford.
- Vamvakidis, A. (1999), "Regional trade arrangements of broad liberalization: Which path leads to faster growth?", *IMF Staff Papers*, 46 (1), p. 42-68.
- Vamvakidis, A. (2002), "How robust is the growth-openness connection? Historical evidence", *Journal of Economic Growth*, 7, p. 57-80.
- Wei, S. (2000), "Natural openness and good government", *NBER Working Paper*, n° 7765.
- Wyplosz, C. (2001), "How risk is financial liberalization in the developing countries", *G-24 Discussion Paper Series*, n° 14, UNCTAD.

## Títulos publicados

### NUEVA ÉPOCA

#### Working Papers

- WP 02/05      Sastre, Luis: *An alternative model for the trade balance of countries with open economies: The Spanish case.*
- WP 01/05      Díaz de la Guardia, Carlos; Molero, José; Valadez, Patricia: *International competitiveness in services in some European countries: Basic facts and a preliminary attempt of interpretation.*
- WP 03/04      Angulo, Gloria: *La opinión pública española y la ayuda al desarrollo.*
- WP 02/04      Freres, Christian; Mold, Andrew: *European Union trade policy and the poor. Towards improving the poverty impact of the GSP in Latin America.*
- WP 01/04      Álvarez, Isabel; Molero, José: *Technology and the generation of international knowledge spillovers. An application to Spanish manufacturing firms.*

#### Policy Papers

- PP 01/05      Lorente, Maite: *Diálogos entre culturas: una reflexión sobre feminismo, género, desarrollo y mujeres indígenas kichwuas.*
- PP 02/04      Álvarez, Isabel: *La política europea de I+D: Situación actual y perspectivas.*
- PP 01/04      Alonso, José Antonio; Lozano, Liliana; Prialé, María Ángela: *La cooperación cultural española: Más allá de la promoción exterior.*

### DOCUMENTOS DE TRABAJO PREVIOS PUBLICADOS EN 2004

- DT8/2004      Legrain, Milli: *La crisis argentina de diciembre de 2001. Debilidad institucional y falta de legitimidad del Estado.*
- DT7/2004      González, Mariano; Larrú, José María: *¿A quién benefician los créditos FAD? Los efectos de la ayuda ligada sobre la economía española.*
- DT6/2004      Díaz de la Guardia, Carlos; Molero, José; Valádez, Patricia: *International Competitiveness in Services in Some European Countries: Basic Facts and a Preliminary Attempt of Interpretation.*
- DT5/2004      Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *Exportaciones y crecimiento económico: el caso de España.*
- DT4/2004      Vilariño, Ángel: *Sobre las dificultades de medición del contagio financiero.*
- DT3/2004      Palazuelos, Enrique: *La incidencia de las transferencias del Gobierno en la distribución de la renta en Estados Unidos: 1981-2000.*
- DT2/2004      Álvarez, Isabel; Molero, José: *Technology and the generation of international knowledge spillovers. An application to Spanish Manufacturing Firms.*
- DT1/2004      Alonso, José Antonio: *Emigración y desarrollo. Implicaciones económicas.*